

دعوى دستورية

2022/14

دولة فلسطين
المحكمة الدستورية العليا
قضية رقم (16) لسنة (7) قضائية المحكمة الدستورية العليا "دستورية"

الحكم

الصادر عن المحكمة الدستورية العليا المنعقدة مؤقتاً في مدينة رام الله باسم الشعب العربي الفلسطيني، في الجلسة المنعقدة يوم الأربعاء السادس عشر من تشرين الثاني (نوفمبر) لسنة 2022م الموافق الثاني والعشرين من ربيع الآخر لسنة 1444هـ. الهيئة الحاكمة برئاسة المستشار: أ.د. محمد عبد الغني الحاج قاسم، رئيس المحكمة. وعضوية السادة المستشارين: أسعد مبارك، فتحي أبو سرور، حاتم عباس، د. رفيق أبو عياش، فواز صايمة، عدنان أبو وردة، محمد عبد الغني العويوي، فريد عقل، د. عبد الناصر أبو سمهدانه.

أصدرت الحكم الآتي

في الدعوى المقيدة بجدول المحكمة الدستورية العليا رقم (2022/14) لسنة (7) قضائية "دستورية".

الإجراءات

بتاريخ 2022/09/15م ورد إلى قلم المحكمة الدستورية العليا إحالة ملف المحكمة الإدارية في الدعوى الإدارية رقم 2022/149، بعد أن قضت المحكمة الإدارية بتاريخ 2022/09/05م بوقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا عملاً بأحكام المادتين (2/27) و(28) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته؛ للبت في شبهة عدم دستورية اللائحة التنفيذية الصادرة والموقعة من رئيسة مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى (بلا تاريخ أو رقم) بوقف صرف المخصص عن أسرة الشهيد أو الجريح في حال ثبت أنهم تقاضوا أي تعويضات من أي جهة كانت طالما أن تلك التعويضات أخذت للسبب نفسه الذي بموجبه اعتمدته المؤسسة. بتاريخ 2022/10/02م تقدمت النيابة العامة بلائحة جوابية طالبت فيها برد الدعوى شكلاً أو موضوعاً للأسباب الواردة فيها.

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق والمداولة قانوناً، وحيث إن اتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى جاء طبقاً للمادة (2/27) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته التي تنص على: "إذا تراءى لإحدى المحاكم، أثناء النظر بإحدى الدعاوى، عدم دستورية نص في قانون أو مرسوم أو لائحة أو نظام لازم للفصل في النزاع، توقف الدعوى وتحال الأوراق بغير رسوم

إلى المحكمة للفصل في المسألة الدستورية."، وبالرجوع إلى قرار المحكمة الإدارية نجدها قد قررت بتاريخ 2022/09/05م عملاً بأحكام المادتين (2/27) و(28) من قانون المحكمة الدستورية العليا المذكور وقف السير في الدعوى وإحالة الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا بغير رسوم للفصل في المسألة الدستورية المشار إليها في متن القرار.

وتتمثل الواقعة في أن رئيسة مؤسسة أسر الشهداء والجرحى قد وقعت كتاباً (لائحة تنفيذية) حول التعويضات والأحكام الجنائية دون تاريخ ينص على: "استناداً إلى التعليمات الخاصة بمؤسسة أسر الشهداء والجرحى الصادرة عن فخامة رئيس دولة فلسطين (القائد العام) حفظه الله، وإلى التوصية للدائرة القانونية لمراجعة التعليمات الخاصة بمؤسسة أسر الشهداء والجرحى، وتحديد المادة الأولى الخاصة بالتعريفات والأحكام العامة، ومقتضيات المصلحة العامة، وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا أصدرنا ما يلي:

1. يتم وقف صرف المخصص عن أسرة أي شهيد أو جريح حال ثبت أنهم تقاضوا أي تعويضات من أي جهة كانت طالما أن تلك التعويضات أخذت لنفس السبب الذي تم بموجبه اعتماده لدى المؤسسة.

2. يوقف صرف المخصص عن أي جريح أو مستفيد وحيد عن أي حالة معتمدة لدى المؤسسة تم إدانته في قضايا ماسة بالشرف وخيانة الوطن وحكم عليه بها أمام المحاكم الفلسطينية بموجب حكم نهائي بات.

3. على الجهات المختصة كافة، كل فيما يخصه تنفيذ هذه اللائحة."

وحيث إن الوقائع من الإحالة الواردة من المحكمة الإدارية في رام الله تنعني على الكتاب الصادر من رئيسة مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى بأنها ترتب من النص الوارد فيه وترى أنه غير دستوري، وذلك لمخالفته المادة (2/22) والمادة (7/68) والمادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته حيث تنص المادة (2/22) على: "رعاية أسر الشهداء والأسرى ورعاية الجرحى والمتضررين والمعاقين واجب ينظم القانون أحكامه، وتكفل السلطة الوطنية لهم خدمات التعليم والتأمين الصحي والاجتماعي".

وتنص المادة (7/68) على: "يمارس رئيس الوزراء ما يلي: ... 7. توقيع وإصدار اللوائح أو الأنظمة التي يصادق عليها مجلس الوزراء."

وتنص المادة (70) على: "مجلس الوزراء الحق في التقدم إلى المجلس التشريعي بمشروعات القوانين وإصدار اللوائح واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القوانين."

وحيث ترى المحكمة الإدارية أن وجه المخالفة للمادة (2/22) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته يتمثل في أن رعاية أسر الشهداء والجرحى حق مكفول لهم في القانون الأساسي الفلسطيني الذي أحال مسألة تنظيم هذا الحق إلى القانون وليس اللوائح، وأن عدم صدور قانون ينظم هذا الحق حتى تاريخه لا يجيز لأي جهة كانت الاعتداء عليه أو الانتقاص منه طالما أنه مكفول بنص دستوري، كما أن إصدار اللائحة المشار إليها ووضعها موضع التنفيذ لا يسوغ اعتبارها بديلاً عن القانون الذي ينبغي أن ينظم هذا الحق، ذلك أن اللوائح لا ترقى إلى مرتبة القانون الأساسي والقانون العادي.

كما ترى المحكمة الإدارية أن وجه المخالفة للمادتين (7/68) و(70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته يتمثل في أن إصدار اللوائح إنما هو اختصاص يستقل به رئيس الوزراء ومجلس الوزراء وليس لمؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى صلاحيات في إصدار النص موضوع الإحالة في إطار اللائحة التنفيذية.

وحيث إن البين من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (3) لسنة 2006م وتعديلاته أنه قد حدد اختصاصات المحكمة الدستورية العليا لا سيما المادة (1/24) التي نصت على اختصاصها في الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، كما أن المادة (2/27) منه بينت أنه يجوز لمحكمة الموضوع أن تحيل من تلقاء نفسها إلى المحكمة الدستورية العليا أي نص تشريعي أو مرسوم أو لائحة أو نظام لازم للفصل في النزاع المعروض عليها إذا تراءى لها عدم دستوريته، وتنص المادة (28) منه على: "يجب أن يتضمن القرار الصادر بالإحالة إلى المحكمة أو لائحة الدعوى المرفوعة إليها وفقاً لحكم المادة السابقة. بيان النص التشريعي المطعون بعدم دستوريته والنص الدستوري المدعى بمخالفته وأوجه المخالفة".

وحيث إن البحث في الاختصاص سابق بطبيعته الخوض في شكل الدعوى أو موضوعها وتواجهه المحكمة الدستورية العليا من تلقاء نفسها، وكان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته قد نص في المادة (103) منه على تولي الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح أو النظم، ثم صدر القانون المنظم لأوضاعها محدداً اختصاصها وما يدخل في ولايتها، وخولها الاختصاص بالتفرد بالرقابة القضائية على دستورية القوانين والأنظمة، مفصلاً طرق هذه الرقابة وكيفية إعمالها، وذلك كله بناءً على ما هو منصوص عليه في المادتين (24) و(27) من قانون المحكمة الدستورية العليا، وهي قاطعة في دلالتها على أن اختصاص المحكمة الدستورية العليا في مجال الرقابة على الدستورية منحصر في النصوص التشريعية أيًا كان موضوعها، أو نطاق تطبيقها، أو الجهة التي أقرتها أو أصدرتها، ذلك أن هذه النصوص هي التي تنتج عنها مراكز قانونية عامة مجردة، وما يميزها كقواعد قانونية أن تطبيقاتها مترامية، ودائرة المخاطبين بها غير متناهية، والآثار المترتبة على إبطالها بعيدة في مداها، وكان لزاماً أن يؤول أمر هذه الرقابة إلى محكمة واحدة بيدها زمام أعمالها كي تصوغ بذاتها معاييرها ومناهجها، وتوازن من خلالها بين المصالح المثارة على اختلافها، وتتولى وحدها بناء الوحدة العضوية لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته بما يكفل تكاملها وتجانسها، ويحول دون تفرق وجهات النظر من حولها، وتباين مناحي الاجتهاد فيها. إذا كان ذلك، وكان القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته هو القانون الأعلى الذي يرسى الأصول والقواعد التي يقوم عليها نظام الحكم، ويحدد السلطات العامة، ويرسم لها وظائفها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لحركتها، ويقرر الحقوق والحريات العامة، ويرتب ضماناتها الأساسية، وكانت مظنة الخروج عن أحكامه لا تنحصر في النصوص القانونية التي تقرها السلطة التشريعية؛ بل تتعداها إلى كل قاعدة عامة مجردة أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود صلاحياتها التي ناطها القانون بها فإن محل الرقابة القضائية على الدستورية إنما يتمثل في القانون بمعناه الموضوعي الأعم محدداً على ضوء النصوص التشريعية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة سواء وردت هذه النصوص في التشريعات الأصلية أو الفرعية.

وحيث إن اللوائح التنفيذية تصدرها السلطة التنفيذية، وتتضمن الأحكام التفصيلية للنصوص والمبادئ العامة الواردة في صلب القانون بهدف تسهيل تطبيقه وتيسيره، ويجب أن لا تتعارض أحكامها مع أحكام القانون الذي صدر ذلك النظام بالاستناد إليه، وعند وجود تعارض يعمل بالقانون، وتتضمن قواعد تنفيذية محضة لا تزيد شيئاً عن نصوص القانون أو تحد منها، ويجب أن تصدرها الجهة المختصة بإصدارها وإلا عدت لوائح تنفيذية غير قانونية وغير شرعية.

وحيث إن ما عنون بـ "اللائحة التنفيذية" التي أحالتها المحكمة الإدارية إلى المحكمة الدستورية العليا هي لائحة صادرة وموقعة من رئيسة مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى (بلا تاريخ أو رقم) وتحمل اسم "لائحة تنفيذية" حول التعويضات والأحكام الجنائية تستند إلى تعليمات خاصة بمؤسسة

أسر الشهداء والجرحى، صادرة من رئيس دولة فلسطين كما يشير كتاب اللائحة، ومستندة إلى توصية الدائرة القانونية لمراجعة التعليمات الخاصة بمؤسسة أسر الشهداء والجرحى، وهي لائحة لا تستند إلى أساس صحيح، صادرة مخالفة لمبدأ المشروعية، ولم تصدر بناء على قانون ينظم مؤسسة أسر الشهداء والجرحى بلانحة تنفيذية له بل صدرت بناء على تعليمات، كما أنها لم تُعد بواسطة السلطة التنفيذية المختصة بإصدار اللوائح التنفيذية المنصوص عليها في المادة (7/68) والمادة (70) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وهذا يجردها من وصفها بأنها قواعد عامة ومجردة باعتبارها تعليمات داخلية خاصة بمؤسسة أسر الشهداء والجرحى.

وحيث إن ولاية هذه المحكمة لا تقوم إلا وفقاً للاختصاصات التي حددها القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته، وكذلك وفقاً لنص المادة (24) من قانون المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين والأنظمة، وحيث إن قرار الإحالة قد انصب على كتاب صادر وموقع من رئيسة مؤسسة رعاية أسر الشهداء والجرحى لا يأخذ صفة اللائحة فإنه يخرج عن اختصاص هذه المحكمة، ما يتعين معه رد الدعوى لعدم اختصاص هذه المحكمة بنظرها.

لهذه الأسباب

حكمت المحكمة الدستورية العليا برد دعوى الإحالة والحكم بعدم الاختصاص.

ديوان الجريدة الرسمية
OFFICIAL GAZETTE BUREAU